

Notas para um debate principiológico sobre participação à luz de uma teoria democrática*

Braulio de Magalhães Santos¹

José Luiz Quadros de Magalhães²

Resumo

Neste artigo analisamos algumas dimensões da participação e sua incorporação institucional, assim como discutimos algumas possibilidades de sua implementação, sobretudo avaliando seu aperfeiçoamento a partir de uma nova *gramática* que eleva a participação a um grau de incorporação mais amplo. Inserida em um contexto de democracia e relacionada às políticas públicas, avaliamos algumas perspectivas em que a participação tem sido usada e pautamos nova concepção em uma discussão teórico-científica interdisciplinar, que propõe a participação como manejo interpretativo na processualística constitucional. A exploração de conceitos clássicos sobre princípios, regras e normas se justifica para romper com concepções retóricas que vinculam participação a alguns mecanismos participativos. Constatamos que a participação como princípio supera a compreensão de direito ou garantia constitucional-legal para uma leitura de validade como princípio e/ou valor, ou seja, uma reconstrução paradigmática, na medida em que as instituições já contêm a participação como fundamento e não como uma concessão. As limitações teóricas e institucionais se dão na ordem da democracia e seus limites,

* Artigo recebido em: 08/09/2010.

Artigo aprovado em: 08/02/2011.

¹ Advogado. Mestre em Ciências Sociais - Gestão de Cidades, Doutorando em Direito Público - Internacional, Professor de Direito Internacional UNIFEMM.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986), graduado em Língua e Literatura Francesa pela Universidade Nancy II (1983), mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1991) e doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais e professor do programa de mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas. É pesquisador do Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Autônoma do México e professor convidado do doutorado da Universidade de Buenos Aires.

mas não inviabiliza esse novo lugar da participação ao revés, esse lugar aperfeiçoa as instituições e teorias no Estado de democracia.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Princípio. Direitos fundamentais.

1 Introdução

O aprofundamento das discussões em torno de políticas públicas, sobretudo centrado na ação governamental, mas especificamente nas políticas de Estado traz alguns temas inescusáveis que refletem em todas as esferas das relações sociais. A participação é um desses temas que, não raro traz análises interdisciplinares, ainda perdura como centro de análises por muitas dimensões críticas.

O contexto de democracia e suas facetas exigem do Estado a capacidade de agregar todas as expressões sociais, e nesse sentido, toda a diversidade de interesses e desejos de seus membros. Essa complexidade requer *instrumentos*, e até mesmo certo grau de institucionalização que permitam atuar na perspectiva de solução de conflitos sociais, ou mesmo no encaminhamento adequado das diversas demandas e plurais interesses.

Temos, então, a partir de algumas premissas que compõem as políticas públicas, a inserção da participação que, como debateremos, ainda pendula ante as outras instituições e ainda se condiciona, ora como instrumento ou procedimento na atuação de um Governo, em alguma arena; nem sempre como uma política do Estado, ora como conceito, mas em uma perspectiva retórica, também pouco institucionalizada no Estado, mantendo-se ainda certa informalidade.

Por vezes, ainda é um tema colocado como concessão ou inserido como argumento ideológico, não acompanhando, de modo pragmático ao alcance teórico-científico verificado, por exemplo, na teoria democrática, mas, sobretudo, em certa medida, ficando como uma regra positivada constitucionalmente, meramente programática ou condicionada e disposta por temáticas.

A discussão contemporânea de participação apresenta certos avanços, notadamente quando são apresentados estudos sobre sua implementação, tanto nos textos constitucionais e alguma legislação extravagante, como também sobre os mecanismos que viabilizam a participação em um país.

Em uma perspectiva crítica, para pautar o desenvolvimento a seguir, cremos que, a partir das discussões feitas por tais teóricos, podemos apontar direções que convergem para defesa da participação como um direito e, desse modo, pode ter uma defesa, até acionando o Poder Judiciário, em caso de negativa por parte da Administração Pública em garantir a participação. Discute-se, assim, uma teoria que faça gerar princípios a essa participação, como forma de desenvolver uma doutrina jurídico-legal para eventual atuação judiciária.

Em que pese aos avanços oriundos das análises e aos estudos sobre a participação, propomos uma antecipação das produtivas investidas em viabilizar mecanismos participativos para inferir análise, não como os princípios da participação, mas analisar uma inversão, qual seja, a participação como um princípio. Embora essa expressão, preliminarmente, possa não dizer muito, o giro proposto aponta para uma abordagem em várias dimensões (jurídica, social, política e cultural). Mas, essa abordagem pretende perpassar essas dimensões para melhor qualificar a concepção principiológica da participação como componente autônomo, dinâmico e garantidor na democracia.

Pelo enfoque principiológico, os conteúdos analítico-críticos do Direito são imprescindíveis e também cruciais para uma sociedade complexa, sociedade esta de tradição positivista que, em maior medida, requer que os direitos sejam expressos e garantidos nos textos constitucionais. Daí o inarredável itinerário jurídico e institucional dos direitos, do seu reconhecimento e de sua reivindicação.

Essa denominação principiológica da participação é singular, posto que avança no seu entendimento como uma *regra* ou preceito prescrito em lei, para uma concepção de *princípio*, o que eleva a participação a um posto que transcende a mera retórica de validade legal.

Como *status de princípio* se sustenta em teorias, especialmente na teoria democrática moderna, além de fazer derivar disso novos estudos e pesquisas e, por conseguinte, a institucionalização como premissa ou como valor, tornando relativa a discussão de exigência de institucionalização dos mecanismos de participação, ou seja, a discussão de previsão em lei dos arranjos de participação se torna secundária, tendo em vista que houve superação disso, na segurança que a participação se sustenta em todas as instituições e órgãos governamentais e não governamentais, perpassando todos os poderes e todos os entes da federação.

Assim, em uma proposta metodológica interdisciplinar, a participação será objeto de algumas elaborações que apresentam componentes para sua formação multidimensional como um princípio, o que se verá na reconstituição teórica a partir de uma exploração à luz da teoria democrática, como também em um arranjo constitucional para conformar a participação como um princípio inserido em um sistema jurídico constitucional passível de proteção enquanto um direito fundamental.

2 A participação como componente orientador das políticas públicas

A abordagem proposta envolve participação como princípio e, logo, como componente equivalente-democrático jurídico, político e social, o que exprime o *status* principiológico da participação e o insere de forma mais direta na esfera de produção e implementação de políticas públicas. Logo, como elemento fundamental nos processos políticos e de gestão que afeta ainda a Administração Pública.

Esses equivalente-democráticos consistem em componentes fundamentais que devem ser considerados desde o nascedouro de uma política pública. Assim, verificando todas as condicionantes que afetam a produção de uma política pública, esses componentes são, em grande medida, critérios e variáveis, de início, de forte conteúdo político, o que também evidencia uma arena de disputas em que as relações de poder se evidenciam.

Então, resta à *política*, tida por Rua como o “[...] conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a bens públicos”³, a função de instituição fundamental na consecução de políticas públicas.

Desenvolvendo um conceito preliminar de *políticas públicas*, a autora entende que *decisão política*, que é escolha entre várias alternativas adequando preferências conforme escala hierárquica, é um componente na compreensão de política pública. Mas, nem toda decisão política se constitui como uma política pública e, assim, vemos que esta envolve a decisão política e outras diversas ações estratégicas alinhadas para implementar aquelas decisões políticas.

Embora não seja tão relevante, convém mencionar que a concepção de política pública aqui adotada diz respeito às atribuições dos órgãos estatais, ou seja, com conteúdo determinante e com agentes legal e legitimamente obrigados na sua consecução, como enfatiza Rua a respeito da imperatividade das políticas públicas e sua distinção das atividades privadas.

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ – e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.⁴

Um ponto de partida necessário diz respeito à etimologia da palavra. *Participação* remete ao verbo *participar*, que pode ser compreendido como a ação de *tomar parte sobre (tomar partido)* e, por outro lado, como *ser parte de (integrar, agregar)*. A primeira vertente remete à disposição de se incluir em algo, por exemplo, no Estado e nas decisões públicas, evidentemente, nos canais e mecanismos

³ RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington: In-des/BID, 1997. Mimeo. p. 1.

⁴ RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington: In-des/BID, 1997. Mimeo. p. 2.

institucionais e governamentais disponibilizados, algo mais de atuação em agendas ou temas previamente definidos. De outro lado, nos parece uma condicoinante permanente, com lugar ou função determinante, inicial, desencadeadores de um processo, ou seja, prévio aos procedimentos e funcionamento de mecanismos participativos.

Cunnil, analisando os mecanismos institucionais de participação (ou oferta institucional de participação), desenvolvidos na América Latina a partir das décadas de 1980 e 1990, agrupam-nos em três (3) categorias. A primeira diz respeito à previsão legislativa direta (referendo, plebiscito, iniciativa popular), isto é, a *participação política direta*, quando em tempos, a população, sem intermediação de seus representantes eleitos, manifesta decisão sobre determinado tema. A segunda, diz respeito à *participação política mediada*, que se demonstra com eleições e partidos políticos, ou seja, a principal característica da chamada democracia representativa, objeto fundamental da teoria democrática. Essa categoria evidencia, em certa medida, o monopólio da ação legislativa. Como terceira categoria figura a cogestão na prestação de serviços públicos ou *participação cogestionada*, quando são criados espaços que exigem a participação de membros da sociedade civil que dividem espaço com representantes governamentais.⁵

Não raro, talvez por conta do sistema jurídico adotado, a positivação e institucionalização dos direitos em instrumentos legais, ainda definindo os mecanismos operacionais da participação, são mais evidentes no Brasil. Um primeiro cenário em que se concebe a participação como mecanismo institucional é quando os próprios Estados definem e se autodeclaram no próprio texto constitucional que são *participativos*.

Outro cenário é o de alguns Estados que inserem a participação como um direito fundamental e essencial da cidadania, prescrito na própria constituição, o que faz figurar a *participação como um direito em si mesmo*.

O terceiro tipo de participação que podemos mapear é *participação em políticas setoriais*. Os espaços bem conhecidos, nos quais se organizam os conselhos ges-

⁵ CUNILL, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, 1997. p. 77.

tores, como as políticas de saúde, educação e assistência social, servem de exemplos, sobretudo no Brasil, uma vez que, na Constituição Federal Brasileira de 1988, os artigos 198 e 204 atribuem às políticas de saúde, orientação pelas diretrizes da participação cidadã. Como quarto tipo, temos a diretriz em muitos Estados de se *propiciar a participação de certos setores da sociedade*, garantindo a participação direta de alguns segmentos sociais, organizados em torno de determinadas temáticas, como cultura, educação gênero, povos indígenas, consumidores. Por fim, como uma modalidade bastante usual, temos a *participação territorial* que privilegia os municípios, ou outras divisões governamentais, também evidenciadas na perspectiva do *poder local*.

Essa sucinta conceituação permite adiantar que há limites e reduções na concepção da participação que a coloca em lugar ainda condicionado ou como acessório ético que é inerente a todo mecanismo democrático, inclusive, reproduzido em quaisquer instrumentos, como na constituição de um país, que é uma decorrência imediata em uma democracia.

Há, ainda, uma discussão ideológica e dissociada da participação que age no imaginário social e, em certa medida, força alguns equívocos. Às vezes, a participação é tida como um objetivo perseguido por militantes de movimentos sociais que querem espaço, apenas para vocalizar interesses de determinado segmento. Com isso, as respostas podem ser apenas as aberturas de canais de participação, por vezes, espaços apenas consultivos e não deliberativos e, quase sempre, também desprovidos de poder efetivo de decisão. Evidentemente, não há como falar em participação de modo isolado, isto é, não se busca apenas garantir a participação pelo simples fato de participar ou de estar prevista a participação em determinados espaços. Assim, sempre que se prevê participação, há que se verificar *para quê* esta participação.

Apontando alguns limites e equívocos da participação, Moreira Neto ordenou uma explicação para os problemas relacionados à participação popular (sentido amplo) em três níveis de dificuldades: *a apatia política, a abulia política e a acracia política*.⁶

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 192.

Para ele, *apatia política* representa a falta de estímulo para a participação, à ação cidadã, e diz respeito à falta de informação ou desinformação, de modo geral, por parte da população sobre seus direitos e deveres. Refere-se, ainda, pela inexistência de canais de comunicação ou interação e interlocução direta dessa população ante ao aparato do Estado. Pela inexistência de tais canais, as demandas não são vocalizadas ou apresentadas para que se cumpra o que gera vários desdobramentos, dentre eles a demonstrada falta de tradição participativa.

A *abulia política*, por sua vez, relaciona-se com a descrença da população em que suas demandas e manifestações, quando participam, sejam consideradas e realmente pautem a Administração Pública. É também a falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã, ou seja, diante da verificação que sua participação não se efetiva, não se tem estímulo e não se vê resultados, logo, não se participa.

A *acracia política* diz respeito à falta de qualificação ou baixo grau de escolarização da população que não se articula devidamente para essa participação e cede, ou mesmo não se coloca qualitativamente nas discussões. Também, o formalismo administrativo e a ausência da prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas são oriundos da acracia política, posto que a dita burocracia não inteligente absorve de tal maneira que a forma de apresentação de uma demanda toma mais importância que a própria substância da demanda, o que também desestimula e obsta a participação. O formalismo, a complexidade e proximidade excessiva das normas e procedimentos administrativos interferem direta e imediatamente nas demandas, estas quase sempre urgentes.

Obviamente, mesmo que assegurada a participação enquanto mecanismo institucional previsto na Constituição ou em leis específicas, seus efeitos práticos se inserem mais em uma ordem programática, até mesmo burocrática, em geral disposta em espaços de pouco poder decisório, que uma referência basilar, isto é, que uma diretriz de exigência obrigatória.

A partir dessa crítica, a inserção da participação como direito fundamental reconhecível juridicamente e defensável em processo constitucional pode lhe

garantir efetividade de princípio, ou seja, orientação para ação, especialmente, na produção de políticas públicas.

3 A participação como paradigma e o contexto jurídico-constitucional no Estado

De modo geral, a exploração teórica de princípios jurídicos e constitucionais tem sido objeto primeiro do Direito, sobretudo, porque este é tido como instrumento de transformação social concreto, na medida em que é mais afeto às instâncias jurisdicionais, logo, dotado de força legal obrigatória, consubstanciada na produção legislativa a partir da interpretação produzida na prestação jurisdicional. Mas, isso não significa exclusividade, tendo em vista que também é espaço de produção e interpretação de leis, o Legislativo e o Executivo, tendo aquele como função precípua e este como orientação administrativa na implantação de políticas públicas, respectivamente.

Vejamos Cruz, para quem “[...] o processo constitucional, em suas mais diferentes espécies (legislativo, jurisdicional e administrativo) constitui um canal de comunicação social que sustenta a democracia, garante a efetividade dos direitos fundamentais e dá legitimidade ao texto constitucional.”⁷

Então, há uma relação inescusável dessas prescrições constitucionais que refletem exatamente a complexa sociedade forjada em valores éticos e conteúdos morais díspares, logo, em princípios, os quais trazem conteúdos que espelham esta sociedade e induzem formas legítimas de elaboração desse conteúdo. É dizer que a perspectiva da participação, enquanto princípio incluso em um sistema jurídico, supera a mera inclusão em agendas dadas, mas exige dinâmicas democráticas tão complexas como a própria sociedade a qual se destinam as normas.

⁷ CRUZ, A. R. S. Processo constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: _____. *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 202-203.

A participação, como princípio exigível a partir de uma leitura constitucional como direito fundamental em um cenário democrático, traz à tona a própria democracia enquanto marco originário que orienta as constituições. É dizer, portanto, que a participação se coloca paradigma do direito e da produção e resgate dos direitos ainda não realizados, já que tanto a participação permite a leitura reflexiva da realidade social como também é o próprio mecanismo de atuação em tal realidade.

Paradigmas abrem perspectiva de interpretação nas quais é possível inferir os princípios do Estado de direito do contexto da sociedade como um todo. Eles lançam luz sobre as restrições e as possibilidades para a realização de direitos fundamentais, os quais enquanto princípios não saturados, necessitam de uma interpretação e de uma estruturação ulterior.⁸

Nesse sentido, dizer que participação é um princípio é também dizer que é um paradigma democrático que tem na Constituição o elemento procedimental para instituir, declarar e assegurar a promoção e proteção dos direitos fundamentais. É dizer que onde não se concretizam os direitos fundamentais, não se tem uma *constituição viva*, portanto, onde não se verifica a constituição viva não há democracia.

Canotilho argumenta que a constituição se conecta ao Estado, tanto na medida em que a constitucionalização do ordenamento jurídico em normas de direitos fundamentais, ou seja, “tal Constituição, tal Estado”, logo tais direitos retratando as opções éticas, valorativas e políticas da sociedade, como também “tanto Estado quanto a Constituição” ou “o Estado segundo a Constituição”, reafirmando conteúdos que se expressam no direito positivado, mas com conteúdo moral pautado em princípios, em valores deontológicos que não se restringem ao registro constitucional, mas se extrai em todo processo hermenêutico e em toda argumentação.⁹

⁸ CRUZ, A. R. S. Processo constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: CRUZ, A. R. S. *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 202-203.

⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra. Almedina, 1992. p. 45.

Assim, decorrência da evolução e da socialização do ser humano, os direitos fundamentais, tidos como direitos positivamente constitucionalizados, inserem-se como pressupostos na ordem jurídico-constitucional, logo, se configurando como canais de legitimação dessa ordem.¹⁰

Nesse alinhamento, participação é um direito fundamental que se dispõe em um quadro normativo essencialmente principiológico, com abertura conceitual condizente com a realidade mutável e com dinamismo necessário para atender às pretensões, inclusive de conteúdo moral e valorativo, oriundas da sociedade.

Certamente, mesmo com a constatação de *locus* principiológico, assegurado no texto constitucional, o desafio da implementação da participação como princípio ainda persiste. Como dito, inserido em uma processualística constitucional ainda se submete a participação aos *juízos de aplicação* nos casos concretos. Isto é, por ser um princípio, junto a outros princípios, há todo um rito para definir o princípio mais adequado, menos prejudicial e com proporcionalidade mais adequada em caso analisado.

Com certo pragmatismo, atualmente a participação tem se apresentado mais como elemento discursivo moral e ético e menos como norma de conteúdo jurídico-legal. Carece, no nosso entendimento, de maior sustentação nos *processo de aplicação*. Quase sempre atrelada aos mecanismos participativos, pouco se tem visto sua reivindicação enquanto princípio constitucional em uma ordem democrática dotada de garantias que atribuem conteúdo normativo e juridicidade inerente.

De forte conteúdo axiológico, a participação ainda não tem sido explorada, em maior medida, seu conteúdo jurídico-normativo, mas somente como componente de alguma outra reivindicação acessória, mas nunca autonomamente.

¹⁰ HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Trad. Flávio Beno Siebenechter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 123.

Com efeito, princípios podem ser considerados como “[...] argumentos voltados para fortalecer e incluir formas de participação cidadã que, embora não se expressem em mecanismos precisos, permitem que se possa exigi-los como garantias constitucionais”.¹¹

Brito entende que “[...] popular somente ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo.”¹² É dizer que não basta a prescrição em leis estampando que a participação está garantida, mas é preciso um esforço para que tal participação tenha garantias efetivas em influenciar na agenda de um país e tenha qualidade para que seja reconhecida e praticada pela coletividade.

Aqui reside o elo fundamental nessa discussão, posto que a elevação da participação como princípio, em quaisquer dos cenários acima mencionados, altera toda a ordem de poder e decisão e, então, o grau de importância e influência da participação nas instituições e, principalmente, o lugar institucional da participação.

Daí, a participação como princípio requalifica o espaço de decisão antecipando os efeitos jurídicos, políticos e sociais, como também as representações simbólicas que condicionam a sociedade na relação com o Estado. Primeiro, porque alocado como princípio, delinea processos e identifica, evidenciando e/ou valorando outros princípios, além de instruir as regras e procedimentos, o que atua diretamente nos mecanismos legais e instrumentais que preconizam a participação. Segundo, de caráter simbólico e de representação social, porque abre espaço para o entendimento de que a participação não é concessão, nem mesmo algo estático que somente produz efeitos diante de mobilização ou pressão social.

¹¹ HEVIA, Felipe. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 348.

¹² BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. p. 120.

É dizer que, na condição de princípio, mesmo em democracias representativas, a participação é elemento interveniente, tanto na produção legislativa, como nas políticas executivas (públicas). Os efeitos simbólicos se materializam na legitimidade e validade de tais políticas na medida em que são creditadas por toda sociedade, produzindo os efeitos pela garantia da participação que passam a integrar e dinamizar o próprio entendimento da lei.

Alexy, delineando uma teoria de princípios, afirma que os princípios são subjacentes aos valores, mas diferem destes, posto que os princípios estão situados no âmbito deontológico (campo do dever-ser, conceitos de ordem, permissão) e os valores, no âmbito axiológico (o que é bom). É dizer, então, que os *princípios* equivalem ao primeiro estágio para concretização dos valores jurídicos e sociais e, daí, decorrem outros princípios ou *subprincípios*, seguidos pelas *regras*.

Ávila, analisando princípios como premissa de um “estado ideal de coisas”, afirma que princípio é a “norma-do-que-deve-ser”.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.¹³

Dworkin afirma que, quando um princípio faz parte de um ordenamento e de um sistema jurídico, quer dizer que os aplicadores devem levá-lo em consideração como um critério determinante na escolha de um ou outro sentido. Apresentando distinção, o autor completa que, enquanto as regras impõem resultados, os princípios atuam na orientação do sentido da decisão, ou seja, com uma valoração superior, talvez absoluta.

A ideia de *poder*, quando reduzida para descrever postura de quem ocupa determinados cargos e exerce determinadas funções, é uma ideia instrumental, ou

¹³ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 78-79.

seja, por meio dessa prerrogativa atribuída a gestor, deve realizar os fins públicos. Diferente do dever, posto que esta traduz a natureza funcional desse *poder* (processo para realizar o interesse público), posto que deve desencadear ações concretas no cotidiano da população. Daí, surge um novo paradigma, esperamos, no agir da Administração Pública, o que certamente imporá reflexos na relação com a população, sobretudo quanto à participação na gestão pública.

Portanto, na proposição de uma lei, na aplicação da jurisdição e, especialmente, na implantação de políticas públicas, os princípios não devem sequer ser comparados entre si ou contrapostos, tendo em vista que, por si só, o princípio não é o fim buscado ou instrumento para se aplicar uma lei, mas sim a orientação, a condicionante, a premissa na condução de qualquer processo. Ou seja, para além da compreensão instrumental, é o princípio uma condicionante pedagógica na função do *poder-dever de agir* da Administração Pública e da população, além de transcender na compreensão procedimental.

Vários são os textos legais que preveem a participação, assim como são muitos os conceitos, também na perspectiva jurídica ou legal, especialmente exploradas pelos doutrinadores da área do Direito. Vejamos alguns trechos da Constituição Federal de 1988 que referencia a participação (Art. 5º, XXXIII, XXXIV, “a”, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXVII; 10; 37, 3º; 58, II; 74, §2º ;132; 216, §1º). Contudo, o fato ter previsão como *regra*, a pretexto de firmar como garantia, ao contrário, condiciona e restringe seu campo de compreensão e aplicação, já que identifica e localiza em quais circunstâncias se obriga.

Em outra situação, por não constar como exigência expressa, a participação se torna mera ferramenta de negociação, pressão ou acordo. Portanto, não contempla seu conteúdo democrático, não consubstanciando como componente valorativo, em certa medida, esvaziando a produção e efeitos da lei e comprometendo a dimensão simbólica (qualitativa e legitimadora) da lei.

Baptista elaborou uma classificação das formas de participação na administração pública que convém referir:

[...] a) participação orgânica: inserção dos cidadãos, enquanto tais (não como funcionários ou políticos), em órgãos da estrutura do poder Público; ex. as corporações públicas; administração não corporativa; técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas. [...] b) participação funcional: atuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em atividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; ex. consultas públicas; denúncias; exercício de ações populares; petições e propostas; [...] c) participação cooperativa: atuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em atividades de interesse geral, com apoio do Poder Público. Ex. atividades de entidades de utilidade pública, entre outras.¹⁴

Di Pietro, por sua vez, sugere outra classificação, à qual acrescentamos que traz a *participação direta*, sendo esta uma forma de participação realizada sem a presença de intermediários eleitos; exemplifica com o direito de ser ouvido e a *enquete* (consulta à opinião pública sobre assunto de interesse geral e a *participação indireta*, aquela realizada por meio de intermediários, eleitos ou indicados; exemplifica com a participação popular em órgão de consulta, a participação popular em órgão de decisão, a participação por meio do *ombudsman* e a participação por via do Poder Judiciário.¹⁵

Evidentemente, o campo de aplicação mais visível da participação é por meio do Estado, materializando-se mediante a Administração Pública, mas sujeita a conformações de poder e decisão política que condiciona a participação à mera regra burocrática ou programática, com sujeição discricionária e, portanto afastável, conforme as variáveis sopesadas. Com crítica, Habermas frisa que, para sociedades contemporâneas complexas, exigem-se modelos auxiliares que possam se conformar como paradigma jurídico que seja concebido e utilizado preenchendo suas funções normativamente.¹⁶

¹⁴ BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 153.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 238.

¹⁶ HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 238.

Temos que ainda falta argumento vinculativo da participação para sua conversão em princípio constitucional. Galuppo diz que a disposição de um princípio é fruto de desenvolvimento cognitivo e moral da sociedade e o conteúdo é influenciado pela história e contexto. Ora, a História aponta que a participação sempre foi o principal motriz das lutas sociais no Estado, o que marcou as grandes Revoluções, os paradigmas estatais (Liberal, Social, Democrático de Direito) e traçou a agenda da modernidade.

No cenário moderno, a participação não precisa mais de justificação de existência, mas de aplicação e reconhecimento na produção normativa, em quaisquer instâncias nas quais se dê a produção das normas, independente de seu rito ou processo, quer na esfera legislativa, na aplicação enquanto política pública ou na interpretação judiciária. Mais uma vez, Habermas afirma que o ordenamento que conduz a sociedade só é legítimo se garantirem os mecanismos de igual participação na produção do próprio direito, de forma que os destinatários se percebam, simultaneamente, como seus próprios autores.¹⁷

Mas, perdura o contra-argumento da assertiva acima, de que não se vislumbra cenário de participação de todas as pessoas, sobretudo pela escala, nos processos decisórios. Isso tem sido objeto de muitos teóricos da democracia, como também tem sido objeto prático do Estado na busca pela maior participação possível nas agendas governamentais, mediante mecanismos deliberativos. De todo modo, a participação tem figurado sempre como auxílio ou acessório, por exemplo, do princípio da igualdade. É dizer que a forma para se viabilizar a igualdade das pessoas nos processos decisórios se dá por meio da criação de espaços de participação.

Cabem então, algumas discussões sobre o lugar da participação na democracia, possíveis entraves de sua potencialização, enquanto princípio, e eventuais equívocos na sua utilização restrita, enquanto instrumento gerencial na Administração Pública.

¹⁷ HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 239.

4 Conexões da teoria democrática sobre participação como princípio

A democracia participativa como *princípio* não é uma abordagem nova, mas tem sua exploração teórica sempre associada ou adjetivada como um elemento-meio, se vê sua inserção na fundamentação da teoria democrática clássica quanto nas teorias e autores mais recentes. Embora inafastável, a distinção exaustiva dessas teorias não se faz fundamental, posto que nos interessa a abordagem dada a participação em cada uma dessas matizes teóricas, e menos seu enquadramento enquanto instituição desta ou daquela teoria. Perpassando a teoria clássica ou contemporânea, ou sua concepção elitista ou pluralista, dentre outras estruturas, a participação é objeto necessário, variando sua importância ou grau de aplicabilidade conforme o contexto estatal e democrático.

De antemão, um ponto de convergência analítica da maioria dos teóricos é que é impossível ampla escala de participação ou que a participação é um elemento, mas que não significa a participação de todas as pessoas. Daí a democracia representativa. Ou seja, a grande questão colocada é a viabilidade de por a democracia em prática diante do quantitativo máximo de todo o povo.

Shumpeter, uma das maiores referências em teoria democrática, defende um método democrático, isto é, que a democracia é um método político, um meio de se chegar às decisões políticas. A democracia se vê na participação quando das eleições e no voto, em seguida, com a atuação dos representantes eleitos.

Pateman, apoiando-se em Shumpeter, apresenta algumas considerações sobre participação no contexto da democracia, tendo esta como característica marcante a competição pelos votos do povo por parte de uma liderança. Expressa tal característica conforme uma lógica de mercado, em que “[...] os indivíduos que votam são consumidores de bens políticos e os políticos são os empresários”, remontando uma democracia reduzida ao governo de uma elite e a participação popular restrita ao voto.

Para avançar na concepção necessária da democracia participativa, segundo seu entendimento, confronta tais teorias (clássica e recente), por seus autores. Segundo ela, autores que criticam uma teoria recente o fazem por equívocos de

interpretação da teoria clássica. Para a autora, a democracia participativa se ergue em função da sua necessária natureza de integração entre indivíduos (cidadãos) e instituições. O equívoco está em compreender o sistema político no qual se inserem os indivíduos e as instituições, como um todo absoluto, com um fim em si mesmo e tratado isoladamente. Não há como se sustentar um sistema democrático apenas com a previsão de canais participativos em textos constitucionais ou com a existência de instituições de representação nos níveis governamentais. Defende a autora que o sistema democrático pressupõe a máxima participação da população e a socialização de todas as esferas em seus canais de participação e gestão. Ainda, entende que a participação tem uma função primária e fundamental que é pedagógica (educativa) e que por isso possibilita efeitos positivos tanto de cunho psicológico como para aperfeiçoamento para a prática de habilidades e procedimentos democráticos.

Com isso, a autora contesta a posição de alguns autores, como por exemplo, Berelson, que afirma que a *não participação*, em certa medida, é salutar, pois a participação limitada dos indivíduos e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema político, visando garantir estabilidade ao sistema, já que evita confrontos de interesses e desejos; confrontações estas que são reduzidas, caso não tenham tantos partícipes.

Convém ponderar que, quanto maior a participação dos indivíduos, mais capacitados se tornam, inclusive pela participação como ferramenta educativa, mais capacitados e qualificados para essa participação. Isso não desequilibra sistema algum, ao contrário, estrutura-o e o democratiza na medida em que permite a integração das instituições com os indivíduos, o que facilita a aceitação das decisões coletivas, o que gera a dita integração, fundamento da democracia participativa.

Ainda, defende a participação ampla e socializada em todas as áreas de modo a assegurar que os sistemas políticos sejam democráticos e, desse modo, exija uma sociedade democrática e participativa, estabelecendo assim uma forma de governo democrática que se inter relaciona com uma necessária sociedade participativa. É dizer que somente se tem uma forma de governo democrática e

participativa, inserida em um sistema político democrático, na condição de uma sociedade participativa.

Portanto, na teoria participativa a “participação” corresponde à igualdade na tomada de decisões e a “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões.

Retomando Pateman:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*.¹⁸

Acrescentamos nessa discussão Dahl, que, por sua vez, defende uma teoria da democracia como *poliarquia*, ou seja, o governo das múltiplas minorias, ou como afirmam outros intérpretes, múltiplos governos para múltiplas minorias.

O termo *poliarquia* foi cunhado por ele para superar os limites analíticos e as divergências existentes nas abordagens correntes no estudo das organizações políticas reais. Com isso, ele introduziu a ideia de graus de democracia – que pode ser compreendida como a efetivação da soberania popular e da igualdade política. A teoria democrática, a qual se liga a processos por meio dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes, traduz-se empiricamente na *poliarquia*, a qual implica organização política e na qual estão reunidos os mecanismos procedimentais capazes de conciliar participação e representação por meio de instituições.¹⁹

Aponta o autor que os benefícios dessa teoria estão na ampliação do número, do tamanho e da diversidade de minorias que podem influenciar no sistema

¹⁸ PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 6.

¹⁹ DAHL, Robert. A democracia madisoniana. In: _____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989. p. 80.

político, vocalizando e defendendo suas demandas e seu lugar. Conceito inerente a essa discussão é a escala, isto é, a medida dessa participação. Não necessariamente seria a quantidade de pessoas que atuam diretamente na gestão pública, mas que seja um público qualificado. A “*igualdade política*” que se preconiza refere-se à existência do sufrágio universal com sua sanção por meio da competição eleitoral por votos (única forma de “controle” possível aos cidadãos) e a consideração de todas as preferências individuais, visto que cada indivíduo corresponde a um voto.

Sartori analisa a democracia, aproximando com as teorias de Dahl, mas acresce que, além das minorias, há ainda as elites em competição. Acredita que, sendo a única via de participação e os únicos agentes, corre-se o risco de que a participação ativa da população leve ao totalitarismo. Ainda, sustenta que, para a manutenção do método democrático, deve se lidar com a concepção de que a participação é cabível apenas a uma elite qualificada para tal.

Na teoria democrática recente, as análises são voltadas para um caráter empírico ou descritivo, que se concentra na operação do sistema político democrático como um todo e baseia-se nos fatos das atitudes e comportamentos políticos atuais. A concepção de vigente vincula-se a um método político e seus arranjos institucionais centrado na competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres, por meio das quais a maioria pode exercer controle (pela competição) sobre os líderes. Ou seja, o único momento em que a participação é uma prerrogativa da maioria que a utiliza diretamente, e de forma instrumental refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. *Participação*, no que diz respeito à maioria, restringe-se à escolha daqueles que tomam decisões. É óbvio o sentido reduzido da participação dessa concepção.

A discussão sobre a participação como fundamento democrático, que também demanda modelos operacionais para ser viabilizada, mostra que um dos grandes problemas nas democracias atuais é como garantir a participação diante do número de membros de uma sociedade moderna, das distâncias e das diversidades populacionais. Isso remete a uma questão apontada por Dahl, qual seja, a escala da participação nas democracias. Defende esse autor que:

Quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.²⁰

De acordo com Dahl, devemos nos voltar para a competência dos cidadãos para governar sob a justificativa mais plausível de que, “[...] entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado.”²¹ Por isso, a quantidade massiva não é uma questão fundamental nos processos políticos decisórios que devam ser objeto de pressão junto aos decisores. Há que se ter pessoas (representantes) qualificadas, pois os resultados serão possivelmente melhores.

A par das defesas teóricas sobre as implicações da participação, cabem-nos algumas ponderações. Primeiro, que não se busca somente a participação como elemento formal de inclusão da maioria da população em processos eleitorais esporádicos, mas sim a participação como fundamento autônomo da vida em democracia. É dizer, a participação não dependente da oferta de espaços, mas como componente contínuo em todo e qualquer processo político.

Não se nega que a participação seja um método como defendido na teoria shumpeteriana, mas, mesmo o método segue uma concepção teórica que o molda, inclusive, qualitativamente, desse modo, os meios e os fins são necessariamente conexos ao início. Não se participa apenas para decidir algo, mas para pautar o algo a ser decidido e ainda definir o modo como será decidido.

Segundo, a participação também não é um direito subjetivo que eventualmente é objeto de pleito por parte da população e, objeto de acordo e negociações, é concedido ou não.

²⁰ DAHL, Robert. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: USP, 1997. p. 110.

²¹ DAHL, Robert. A democracia madisoniana. In: _____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989. p. 89.

Um terceiro argumento é que não é a participação um acessório no padrão de democracia representativa. Mesmo que possamos adjetivar a democracia: representativa, liberal, participativa, dialógica, direta, indireta, semidireta, temos que essas são categorias decorrentes da participação *latu senso*, como elemento anterior que forjou todos os padrões. Enquadrada como decorrência da democracia representativa, a despeito de suas limitações, não desqualifica a participação ou a deslegitima. É dizer, não significa que foi a participação, de pouca qualidade, que leva ao descrédito da democracia representativa, mas, talvez, a redução do mecanismo que orienta a representação, somente pelo voto, que impeça a potencialidade da participação.

De outra leitura, a teoria democrática, conectada com a teoria de princípios do direito, permite que se evidencie um desdobramento fundamental sobre participação, qual seja, sua potencialidade autônoma.

Isso significa que a participação é tão fundamental como a democracia, ou melhor, que a participação e a democracia se conectam e se complementam enquanto instituições sociais. Reproduzem-se nos mecanismos políticos, nos instrumentos jurídicos e nas práticas sociais.

A pergunta que persiste, quando se reflete essas teorias acima é feita por Isunza Vera, quando questiona se a participação deve ser um evento conjuntural, efêmero ou se necessita se estabilizar em normas e instituições. Apresentando argumentos elencados pelo autor, poderíamos dizer que, em uma sociedade complexa, maior segurança se teria com a garantia institucional, o que não sujeitaria o direito às variáveis que tangenciam os governos.

Contudo, ainda assim, mesmo em uma perspectiva eleitoral, com a dita democracia representativa, poderíamos problematizar o que fariam os eleitores após as eleições, já que a participação, como entendemos, não se restringe às eleições. De outro lado, dado que nem somente quem votou em determinado representante sofre os efeitos de sua atuação; do exercício de seu poder, perguntamos ainda quem deve ter o poder em uma sociedade complexa. Respondendo que seriam as pessoas que experimentam os efeitos do poder, logo, seria toda a população, evidencia a questão fundamental neste novo cenário que seria definir como a população pode

definir rumos no processo político legítimo. Concluimos então que, pela possibilidade de outros tipos de participação, além da eleição dos representantes.²²

Walzer, criticando os limites predeterminados da democracia representativa, aponta que o equívoco fundamental é que se busca a ideia de “igualdade de poder”, quando deveria se buscar a “igualdade de direitos”. Ou seja, os argumentos que buscam a justiça distributiva de poder são equivocados porque não atuam nos problemas do sistema de governo. Assim, o argumento democrático deveria basear-se em um projeto de “direitos iguais” que proteja: 1) a possibilidade de eleger a tripulação do barco; 2) controlar a existência de um timoneiro correto; e 3) organizar ‘o como’ todos os demais donos do navio podem traduzir a vontade comum em decisões legítimas.²³

Assim, extraímos que nem o conhecimento da população, nem a autoridade eleita que goza de poder investido, mas a decisão de toda população é que deve definir a direção.

E, como falamos em direitos e não em poder, em situação de iniquidade ou negativa de tal direito de participação, amplo e irrestrito, deve a população ter contato com os mecanismos jurídicos institucionais capazes de garantir o que a representação limita.

Evidenciando o componente cultural fundamental que faz configurar a participação como elemento institucionalizado para além da positivação Avritzer avalia que, em todos os países que passaram por projetos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 1970, as denominadas “ondas de democratização”, experimentaram reformas ou mudanças com criações legislativas, até mesmo mudanças constitucionais para positivar a participação. Mas, há que se atentar para outros componentes de ordem cultural, organizacional, enfim, que possam evitar rupturas ou retrocessos.

²² VERA, E. I. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 267

²³ WALZER, Michael. *As esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Ciudad de Mexico: Fundo de Cultura Econômica, 1993. p. 318-319.

Em todos os casos, juntamente com a ampliação da democracia ou sua restauração houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados se iniciam com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos actores ou de novos temas na política.²⁴

Conectados tal diálogo cultural com as práticas procedimentais de argumentação, como defendemos na abordagem jurídico-constitucional de compreensão da participação como elemento também nos espaços de produção do direito, inclusive em sua interpretação, Avritzer diz que as convergências, que resultam quase sempre em formas de hibridação cultural, têm de ser conseguidas na prática da argumentação e na argumentação da prática.²⁵

Podemos concluir que a nova gramática referente à participação aponta para a coexistência e complementariedade entre as possíveis classificações de democracia: representativa, dialógica, participativa, ao passo que também se potencializa, em termos de mecanismos de gestão e produção do direito, combinando o procedimentalismo participativo, sem, contudo, enfraquecer a representação. Nos processos de deliberação como de representação, tidos como hegemônicos, há profícuo espaço de combinação que associa o fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social.²⁶

Também é conclusivo que, mesmo carecendo de uma exploração criteriosa, a hegemonia do modelo de democracia representativa em que a participação vem a reboque do processo eleitoral, periódico, é inegável que, a par dos paradigmas Liberal, Social e Democrático de Direito, não podemos manter uma única forma

²⁴ AVRITZER, Leonardo. *Democracia e espaço público na América Latina*. Princeton: Princeton University, 2002. p. 11.

²⁵ AVRITZER, Leonardo. *Democracia e espaço público na América Latina*. Princeton: Princeton University, 2002. p. 22.

²⁶ AVRITZER, Leonardo. *Democracia e espaço público na América Latina*. Princeton: Princeton University, 2002. p. 24.

de participação, qual seja eleitora, sendo que outros paradigmas já se conformam, deixando para trás esse de matriz do Estado Liberal.

Portanto, se na democracia o olhar é sempre pra frente, o mesmo vale para a participação, que não somente rompe estagnações na esfera de poder e representação, que deve ser ampliado, como também avança na conquista dos direitos, que requerem sua validação e incorporação nos textos constitucionais, mas especialmente na institucionalização das práticas culturais.

5 Notas conclusivas pela autonomia da participação

Em certa medida, propusemos um resgate da teoria democrática para que se atualizasse com o cenário atual, posto que democracia não é um conceito apenas e não se constitui ou se reduz, a um instrumento. É uma instituição social histórica, mas, sobretudo, uma perspectiva norteadora dentro de qualquer sistema que se propõe democrático. É, portanto, um princípio na medida em que se coloca como indutor de práticas democráticas, que, por sua vez, instrumentalizam-se por arranjos democráticos e participativos, como se vê com o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Audiências Públicas, as Consultas e outros instrumentais.

É um *princípio*, especialmente, porque induz a democracia em uma perspectiva anterior à instrumentalização. Isso se deve, não somente pela origem etimológica da palavra que nos remete ao governo do e pelo povo, mas notadamente pela natureza sócio-histórica intrínseca ao conceito que traz seu fundamento na educação, com uma referência de um processo pedagógico que se aprende a ser democrático, praticando a democracia; um processo de *deuteraprendizagem* (no desenvolver do processo democrático se aprende a democracia e se opera a democracia).

O debate jurídico e processual da participação como princípio inserto na Constituição e como direito fundamental possibilitou uma análise de nivelamento hermenêutico para se visualizar a participação como direito dotado de proteção jurisdicional.

A Constituição Federal brasileira de 1988, logo em seu preâmbulo, indica que se institui um Estado *Democrático* que se destina a assegurar, dentre outros, os direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade. Daí, inevitável concluir que para assegurar eficácia e legitimidade a este Estado Democrático, a participação não se reduz a uma norma de aplicação imediata (Art. 5º, § 1º, CF/1988) que pode ser questionada, caso negada ou não viabilizada. Inserida tal descrição no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, obviamente, trata-se de um princípio, uma orientação dos quais as normas e regras seguintes decorrem.

Embora não arrolada na relação do art. 4º da Constituição Federal de 1988, como princípio da República Federativa do Brasil, esta própria Constituição Federal, no art. 5º, § 2º, assegura a aplicação e inserção de outros direitos e garantias não expressamente previstos, desde que decorrentes do regime adotado por ela. Cabe dizer que o regime vigente no Brasil é o Regime Democrático, o que espelha mecanismos participativos e tem na participação também um fundamento constitucional do Estado Democrático de Direito, como expresso no art. 1º, Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Concebido como um princípio, a *democracia participativa*, por seu conteúdo axiológico, insere-se no sistema jurídico e supera a origem ética ou moral para se transformar em valores jurídicos típicos, isto é, valores dos quais derivam princípios, dotados de previsão legal e validade jurídico-legal, além de legitimidade constitucional e reconhecimento, aceitação e conformidade com a realidade social.

Assim, a elevação da dimensão principiológica da *democracia participativa*, sobretudo como incremento dos processos democráticos, de exigência contemporânea, quer ainda fomentar o debate para fortalecer a democracia participativa na sua concepção primeira de *princípio*, porque agrega conteúdo de um Estado Democrático de Direito, inserindo não somente a segurança jurídica, mas também a condicionante participativa, relacionando uma dinâmica social.

Em linhas finais, cremos que a participação é uma necessidade humana decorrente da própria socialização do homem e, portanto, constitui-se um direito

assim como a saúde, educação, pois nas relações sociais, tomar parte de algo e ser parte em algo é condição de sociabilidade e meio de interação entre as pessoas.

A participação é uma instituição autônoma e independente, isto é, justifica-se por si mesma e não somente quando evocada para ser meio para se chegar a algum resultado. A dimensão de inerência na sociabilização a coloca como componente de início, meio e fim, não somente em seus aspectos funcionais ou instrumentais.

A participação é elemento de toda arena de decisão e compõe todo processo de poder e decisão, na medida em que atua como fortalecedor da consciência e da participação (*strictu senso*). A participação, em certa medida, é um processo de desenvolvimento de habilidades para aquisição de poder e inclusão nos procedimentos decisórios, levando à apropriação do desenvolvimento pelo povo, também aprimorando a qualidade da participação, aprendendo e aperfeiçoando com a prática e autocrítica.

Com a discussão posta, em grande medida qualificada pela dimensão jurídico-principiológica da participação, mas um reforço interpretativo decorre para dispor a participação como ferramenta autônoma na democracia.

O esforço agora é incluir a participação nas esferas judicantes como um princípio hermenêutico inserido em uma dogmática adequada na leitura da realidade social, incrementando os componentes valorativos a ponto de conformar um embasamento teórico-normativo que se materialize, inclusive nas decisões judiciais, mas, sobretudo, na produção das políticas públicas nas esferas governamentais.

Notes for a discussion on participation as a principle from a democratic theory

Abstract

In this article we review some aspects of participation and incorporation of institutional as well as discuss some possibilities of its implementation, parti-

cularly evaluating its improvement from a new grammar which raises the stake to a larger degree of incorporation. Inserted in a context of democracy and related public policies, we evaluated a number of perspectives in which participation has been used and ruled a new concept in theoretical and interdisciplinary scientific discussion that suggests the participation and management in the interpretation of constitutional process. The exploration of classical concepts on principles, rules and standards are justified in breaking with rhetorical concepts that links participation to some participatory mechanisms. We found that participation as a principle overcomes the understanding of law-legal or constitutional guarantee to a reading of validity as the beginning and / or value, or a paradigmatic reconstruction, to the extent that institutions already contain the participation as a means and not as a concession. The theoretical and institutional limitations occur in the order of democracy and its limits, but does not preclude participation of this new place, on the contrary, the perfect place institutions and theories in the state of democracy.

Keywords: Participation. Democracy. Principle. Fundamental rights.

Referências

ALEXY, Robert. *Sistema jurídico, principios jurídicos y razón practica: derecho y razón practica*. Ciudad de Mexico: Fontamara, 1993.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

AVRITZER, Leonardo (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e espaço público na América Latina*. Princeton: Princeton University, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Mimeo, 2000.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra. Almedina, 1992.

CRUZ, A. R. S. Processo constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: _____. *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CUNILL, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, 1997.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2004.

DAHL, Robert. A democracia madisoniana. In: _____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: M. Fontes, 2001.

GALUPPO, M. C. *O princípio jurídico da igualdade no contexto do Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEVIA, Felipe. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

MAGALHÃES, J. L. Q. Princípios constitucionais e interpretação constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 2, n. 13, 18 maio 1997. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/87>>. Acesso em: 25 out. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington: Indes/BID, 1997. Mimeo.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Por um novo *canon* democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Ed.) *Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

VERA, E. I. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

WALZER, Michael. *As esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Ciudad de Mexico: Fundo de Cultura Econômica, 1993.